Autoriteit Consument & Markt

Het Signaal 2015

1. Introductie

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) neemt actief deel aan het publieke debat. ACM vraagt aandacht van overheid, politiek en bedrijfsleven wanneer aanpassing van (voorgenomen) regels, beleid of activiteiten volgens haar kunnen bijdragen aan een betere bescherming van de publieke belangen die binnen haar taakuitvoering vallen. Deze actieve rol past ook in de huidige maatschappelijke trend. Van toezichthouders wordt verwacht dat zij zich publiekelijk laten horen en met hun kennis en expertise bijdragen aan de totstandkoming van beleid.

In haar 'Signaal' gaat ACM jaarlijks in op ontwikkelingen die van belang zijn voor haar toezicht.[1] In het 'Signaal 2015' duidt ACM haar rol als mededingingstoezichthouder bij private samenwerkingsafspraken rond duurzaamheid. Een actueel maatschappelijk thema. Vervolgens gaat ACM in op de steeds sterkere invloed van innovatieve vormen van digitale dienstverlening op verdienmodellen van bedrijven en vraagstukken rond concurrentie en consumentenbescherming. Tot slot komen een aantal uitdagingen aan de orde rond het zorgstelsel en in de energiesector.

2. Samenwerking en duurzaamheid

Bedrijven, vaak aangemoedigd door overheden, willen in toenemende mate bijdragen aan de beantwoording van maatschappelijke vraagstukken. Oplossingen worden liever niet in regelgeving gezocht, maar bij voorkeur in afspraken tussen belanghebbenden. De breed gedragen wens om te komen tot verduurzaming van commerciële activiteiten is daar een in het oog springend voorbeeld van. Gezamenlijke afspraken tussen bedrijven kunnen echter risico's meebrengen voor de mededinging.
Met voorbeelden en enkele concrete zaken heeft ACM aangegeven waar de grenzen en mogelijkheden liggen binnen de mededingingsregels. [2] Dat levert ACM wisselende kritieken op. Dat is niet erg, een toezichthouder moet juist publiek verantwoording afleggen over hetgeen zij doet en

---

[1] Dit kan bijvoorbeeld gaan om maatschappelijke, economische of technologische ontwikkelingen en trends.
[2] Zie de Kennisbank duurzaamheid: https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/duurzaamheid-en-mededinging/kennisbank-duurzaamheid/

de discussie aan willen gaan. Maar juist vanwege het maatschappelijk belang van zowel een duurzame samenleving als een legitieme inzet van middelen, hecht ACM er aan haar rol bij de beoordeling van dit soort vraagstukken over het voetlicht te brengen. Dat kan ten eerste de rol van ACM verduidelijken maar ook bijdragen aan het zoeken naar betere oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

ACM is van harte voorstander van samenwerking die bijdraagt aan een efficiëntere productie, lagere prijzen of kwaliteitsverbeteringen in het aanbod. Daar zijn consumenten immers bij gebaat. De Mededingingswet biedt hiervoor de ruimte. Initiatieven die de onderlinge concurrentie niet of nauwelijks beïnvloeden of voldoende keuzemogelijkheden op de markt overlaten, zijn vanuit mededingingsoogpunt vrijwel nooit problematisch. Maar ook als afspraken betrekking hebben op een groot deel of zelfs de gehele markt, kan die ruimte er zijn. Bijvoorbeeld omdat consumenten bereid zijn extra te betalen voor producten die milieu- of diervriendelijk zijn voortgebracht. Het is anders indien door samenwerking de concurrentie onnodig wordt beperkt. Dan schieten de mededinging én de consument er bij in. Het is de taak van ACM om hier voor te waarschuwen of zo nodig in te grijpen. Zo maakte ACM onlangs bekend dat de huidige samenwerkingsafspraken over de 'Kip van Morgen' de concurrentie beperken.

Dit laat onverlet dat ook bij (mogelijke) strijdigheid met de mededingingsregels, beleidsmakers of de politiek hun goedkeuring kunnen geven aan bepaalde voornemens. Dit valt buiten de beoordelingsruimte die ACM heeft. Een afwijking van geldende regels vereist een democratisch besluitvormingsproces. De overheid kan binnen toepasselijke Europese en nationale kaders maatschappelijk wenselijk geachte resultaten bepleiten of afdwingen via wet- en regelgeving.

3. Digitalisering

Het internet en randapparatuur zoals *tablets en smartphones* zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks bestaan. Digitale technologieën beïnvloeden in grote mate de manier waarop wij leven en werken en zijn een belangrijke motor voor economische groei in tal van sectoren.[3] Nieuwe toepassingen leveren ook nieuwe vragen op, of zijn aanleiding eerdere discussies opnieuw te voeren.[4] Innovatieve digitale diensten dagen verdienmodellen van bestaande dienstverlening uit en

---

[3] Nederland ICT geeft aan dat een kwart van de economische groei in Nederland te danken is aan telecom: http://www.destaatvantelecom.nl/

[4] Op privacy aspecten wordt later ingegaan. Vraagstukken over beveiliging van vertrouwelijke informatie van overheden of bedrijven (bijvoorbeeld *in the cloud)* of de beveiliging van netwerken en daarvan afhankelijke publieke en private voorzieningen (banken, ziekenhuizen, energiecentrales e.d.) blijven hier

zetten deze onder druk. Online platforms kunnen consumenten een aantrekkelijk alternatief bieden voor traditionele diensten. Eerder al legden bijvoorbeeld IP-platforms zoals Whatsapp en Skype traditionele aanbieders van telecomdiensten het vuur na aan de schenen. Zo worden gevestigde bedrijven - als het goed is - uitgedaagd om zelf ook te vernieuwen.
Vanuit de politiek wordt de wens voor meer innovatief ondernemerschap breed onderschreven. Bovendien past het ‘delen’ van schaarse middelen zoals arbeid en goederen in de oproep tot zelfredzaamheid en eigen initiatief van burgers en bedrijven door het kabinet. Er kan hierbij wisselend sprake zijn van een sociaal dan wel economisch perspectief.[5]

Begin dit jaar werd door de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken al een lans gebroken voor vernieuwende *online* initiatieven zoals UberPoP en Airbnb.[6] ACM is eveneens voorstander van innovatieve diensten die leiden tot meer mededinging en voordeel voor de consument. Zo lijkt UberPOP de mogelijkheid te bieden voor aanzienlijke kostenbesparingen voor consumenten. Prijs is echter maar één aspect. Online platforms bieden vanwege hun brede en laagdrempelige toegankelijkheid ook de mogelijkheid om de kwaliteit van de dienstverlening positief te beïnvloeden door inzage te geven in de waardering van aangeboden diensten door consumenten. Een goede online reputatie is van groot belang voor de kansen om succesvol te kunnen blijven ondernemen. Juiste en duidelijke informatieverschaffing stelt consumenten in staat bewuste keuzes te maken. Online platforms lenen zich hier goed voor omdat snel op grote schaal informatie kan worden verzameld en verspreid. Randvoorwaarde voor succes is wel dat het platform integer en zorgvuldig omgaat met de verwerking van informatie.

Het komt daarbij voor dat bestaande regels – en daarin opgenomen waarborgen – niet volledig aansluiten op nieuwe vormen van dienstverlening. Dat hoeft niet bij voorbaat een rem te vormen op deze nieuwe ontwikkeling. Het eerder genoemde Skype wordt veelal gebruikt als aanvullende dienst naast traditionele telefonie. Het is bekend dat deze IP dienst vooralsnog geen toegang biedt tot noodnummers zoals 112 terwijl dat voor telefoondiensten over traditionele telefonienetwerken een wettelijke verplichting is.[7] Toch heeft dit de introductie en groei van Skype, met inmiddels honderden miljoenen gebruikers, niet in de weg gestaan. Op de kosten voor internationaal bellen kan door de introductie van Skype en vergelijkbare IP diensten aanzienlijk worden bespaard. Ook is er een

---

buiten beschouwing.

[5] Zo omvat de populaire term ‘deeleconomie’ zowel het delen van goederen en diensten ‘om niet’ als transacties tegen betaling of ruil.

[6] http://www.economie.nl/artikel/kiezen-voor-kansen

[7] Toekomstige technologische en/of beleidsmatige ontwikkelingen zouden overigens aan dit onderscheid een einde kunnen maken. In de tussentijd bekijkt ACM per dienst of de huidige wetgeving wel of niet van toepassing is.

impuls gegeven aan aanvullende diensten zoals beeldtelefonie.

De inzet van de overheid moet er op gericht zijn nieuwe ontwikkelingen voldoende kans te geven zonder daarbij door de wetgever beoogde randvoorwaarden uit het oog te verliezen. Wanneer traditionele en nieuwe vormen van dienstverlening door consumenten als inwisselbaar worden beschouwd, is het natuurlijk belangrijk dat bestaande waarborgen zoals veiligheid en betrouwbaarheid van dienstverlening niet worden uitgehold.[8]

De overheid kan een faciliterende rol spelen. Zo verbood de gemeente Amsterdam aanvankelijk de ‘illegale hotels’ van Airbnb. In 2014 heeft de gemeente echter een regeling opgesteld die de tijdelijke verhuur van woningen onder voorwaarden toestaat. Die voorwaarden zien onder meer op brandveiligheid maar ook afdracht van toeristenbelasting. Airbnb heeft deze voorwaarden geaccepteerd en zo lijkt bij uitstek sprake van een win-win situatie. Ook de vertegenwoordigers van de hotelbranche hebben al aangegeven deze nieuwe vorm van dienstverlening vooral te zien als een aansporing zich te blijven onderscheiden.[9] ACM ondersteunt van harte de door de minister van Economische Zaken gestarte inventarisatie van wetten en regels die innovatieve kansen voor economische groei kunnen belemmeren.[10]

Mogelijke risico’s voor de mededinging en consumentenbescherming

Er moet voor worden gewaakt dat nieuwe ontwikkelingen op hun beurt niet voor concurrentieproblemen zorgen of consumentenbescherming uithollen. Problemen in de *offline* wereld kunnen zich vanzelfsprekend ook voordoen in een *online* omgeving. In dynamische markten is de kans op concurrentieproblemen doorgaans klein. Maar sommige karakteristieken van *online* markten, zoals schaalgrootte en netwerkeffecten, kunnen er toe leiden dat de mogelijkheden voor toetreding door concurrenten - eerder dan in een *offline* omgeving - worden beperkt.
De marktdynamiek kan er toe leiden dat bepaalde spelers al vlug een zeer sterke onderhandelingspositie hebben tegenover bedrijven die van hun dienstverlening afhankelijk zijn.[11]

---

[8] In relatie tot UberPOP wordt bijvoorbeeld gewezen op het risico van het ontbreken van verzekeringsdekking voor de chauffeur omdat sprake is van zakelijk gebruik. Overigens ligt in de rede te veronderstellen dat het een kwestie van tijd is voordat verzekeraars hier op inspringen. http://amweb.nl/schade-724356/verbond-ziet-brood-in-deeleconomie-huidige-polis-voldoet-niet

[9] http://www.sprout.nl/artikel/deeleconomie/grote-hotels-halen-schouders-op-over-airbnb

[10] http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/ez#0. Genoemde voorbeelden in dit verband zijn de Wet personenvervoer 2000, de Wet op de vaste boekenprijs, de Zondagswet, de Rijtijdenwet, en de cookie bepaling in de Telecommunicatiewet.

[11] De Europese Commissie doet bijvoorbeeld onderzoek naar gedragingen van Google, onder andere in verband met haar positie op de markt voor zoekmachines.

Autoriteit Consument & Markt

Een risico voor consumenten is dat zij '*locked in'* raken, bijvoorbeeld wanneer zij diensten afnemen en veel informatie onderbrengen bij een platform dat niet met andere platforms communiceert. Zo worden zij in hun mogelijkheden beperkt of wellicht gedwongen later in het proces kosten of keuzes te maken die zij niet hadden voorzien. Een voorbeeld van het laatste is de overdracht of beschikbaarstelling van persoonsgegevens.[12]

Deze mogelijke risico's vragen om een actieve houding van ACM, waaronder voorlichting aan bedrijven en consumenten. Bij de toetsing van mogelijke concurrentieproblemen geldt voor ACM dat schade voor de consument hierbij het leidend criterium is.

4. De zorgsector

Het toezicht van ACM op de zorgmarkt gaat uit van de Mededingingswet en het zorgstelsel waarin aan de zorgverzekeraar een belangrijke regierol is toegekend. Uitgangspunt hierbij is dat zorgverzekeraars hun best doen om verzekerden voor zich te winnen door zo veel mogelijk in hun belang zorg in te kopen. De overheid zet in op meer betrouwbare, vergelijkbare en objectieve kwaliteitsinformatie zodat zorgverzekeraars hun regierol goed kunnen invullen. Door selectieve inkoop van zorg worden zorgaanbieders gestimuleerd om bij hun zorgaanbod rekening te houden met de belangen van patiënten. Hierdoor kunnen de publieke belangen van toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit van de zorg worden gewaarborgd.

ACM signaleert dat er maatschappelijke onrust is over de machtsverhoudingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Zo weigerden enkele honderden huisartsen een contract af te sluiten met zorgverzekeraar VGZ. Eind vorig jaar bleek dat de meerderheid van de Eerste Kamer het niet eens was met het afschaffen van de verplichte vergoeding door zorgverzekeraars voor zorg die geleverd wordt door niet-gecontracteerde zorgaanbieders.

De regierol van de zorgverzekeraar vraagt echter om een stevige inkooprol, die is gericht op het behartigen van de belangen voor verzekerden. ACM vindt inkoopmacht van zorgverzekeraars minder snel problematisch wanneer de voordelen van scherpe inkoop aan de consument worden doorgegeven.

[12] http://www.nrc.nl/nieuws/2014/11/14/facebook-past-privacyvoorwaarden-aan-diensten-gaan-gegevens-delen/

ACM beoordeelt bij fusies en overnames tussen zorgaanbieders of zorgverzekeraars daadwerkelijk in staat zijn om aanbieders te disciplineren, zodat de prijs en kwaliteit van het zorgaanbod niet verslechteren. Mocht blijken dat de regierol niet kan worden opgepakt door betrokken verzekeraars, dan kan dit tot gevolg hebben dat ACM sneller een bepaalde fusie of samenwerking tegenhoudt.

Tegelijkertijd is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede werking van het zorgstelsel dat zorgverzekeraars zelf niet te machtig worden. Bijvoorbeeld door fusies of overnames, door kartelafspraken of door misbruik van een economische machtspositie. Dat zou direct nadelige gevolgen hebben voor de consument. ACM richt zich in haar toezicht dan ook nadrukkelijk op de markt waarop verzekeraars onderling concurreren om de gunst van de verzekerden. ACM ziet er op toe dat gezamenlijke inspanningen van zorgverzekeraars niet strijdig zijn met de mededingingsregels.[13]

Een ander aspect van een goede werking van de zorgverzekeringsmarkt is dat er geen drempels zijn voor verzekerden om over te stappen naar een andere verzekeraar op het moment dat zij ontevreden zijn over het inkoopbeleid. Door te ‘stemmen met de voeten’ kiezen verzekerden de zorgverzekeraar die het beste hun belangen behartigt. Om consumenten te helpen bij het overstappen startte ACM eind 2014 de campagne ‘Gedekt of niet gedekt?’ op ConsuWijzer. ‘Overstapdrempels bij zorgverzekeringen’ is één van de thema’s van de ACM-agenda 2014-2015.

Het kabinet heeft in februari een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over het verbeteren van de kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg.[14] Onderdeel van de brief is het voornemen om het zorgspecifieke markttoezicht onder te brengen bij ACM en te intensiveren. Voor een effectieve taakuitoefening door ACM is vereist dat de politiek hierbij heldere doelen en normen stelt voor het markttoezicht, en dat het toezichtinstrumentarium toereikend is om deze doelen te bereiken.

[13] https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13132/ACM-wijst-zorgverzekeraars-op-mededingingsrisico-bij-uitvoering-gezamenlijke-plannen-spoedeisende-zorg/

[14] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/02/06/kamerbrief-over-verbeteren-kwaliteit-en-betaalbaarheid-zorg.html

Autoriteit Consument & Markt

5. **De energiesector**

ACM maakt zich sterk voor een interne Europese energiemarkt, waarin Europees en nationaal energiebeleid elkaar versterken. Een goed werkende Europese energiemarkt - waarbij gas en elektriciteit vrijelijk tussen landen kunnen stromen en marktpartijen grensoverschrijdend gelijkwaardig concurreren - is van groot belang voor industriële afnemers en consumenten. De leveringszekerheid kan dan op een meer kostenefficiënte wijze worden gewaarborgd en gebruikers kunnen kiezen voor het beste aanbod in termen van prijs/kwaliteit verhouding.

Bij gas is er, vooral sinds de crisis in Oekraïne, veel aandacht voor de leveringszekerheid. Vooralsnog is de leveringszekerheid in Nederland ruim voldoende. Beperking van de gaswinning in Groningen – zowel vanwege de veiligheid als de op langere termijn afnemende gasvoorraden – kan echter ook van invloed zijn op de leveringszekerheid in Nederland en met name voor laagcalorisch gas ook voor ons omringende landen. In die Europese landen waar de leveringszekerheid op korte termijn kritiek kan worden, ontstaat veel druk op de overheid om maatregelen te nemen. ACM ziet daarbij de tendens naar ongecoördineerde nationale maatregelen die afbreuk doen aan de interne markt en daarmee de Europese leveringszekerheid verder verminderen. Een niet op de markt gebaseerde overheidsinterventie in het ene land, verlaagt namelijk de investeringszekerheid in andere landen en investeringszekerheid is een belangrijke voorwaarde voor het waarborgen van de voorzieningszekerheid.

ACM is dan ook van mening dat overheidsingrijpen in Europese landen om de leveringszekerheid te versterken tenminste gecoördineerd dient te worden op regionaal niveau (bijvoorbeeld in de Europese Noordwest-regio) en behoort bij te dragen aan een goede marktwerking. ACM vraagt alle betrokkenen om het bestendigen van de interne markt als belangrijke voorwaarde te hanteren bij de beraadslaging en vaststelling van de aangekondigde herijking van de EU verordening leveringszekerheid gas.

Mede door de uitfasering van kerncentrales en de groei van volatiele hernieuwbaar opgewekte elektriciteit (zon en wind) ontstaan in Europa ook zorgen over de leveringszekerheid van elektriciteit. In 2014 werden in Europa veel gasgestookte elektriciteitscentrales tijdelijk uit gebruik genomen (‘*mothballing*’), omdat ze - door een relatief hoge gasprijs ten opzichte van de kolen- en CO2prijs - niet konden concurreren met de invoeding van hernieuwbare elektriciteit en kolencentrales. De gasgestookte centrales worden echter als belangrijke back-up gezien, voor wanneer er geen elektriciteit wordt geproduceerd door zon of wind. Daarom wordt er in verschillende omringende

landen gewerkt aan de invoering van zogenaamde capaciteitvergoedingsmechanismen waarmee met name gasgestookte elektriciteitscentrales aanvullende vergoedingen ontvangen. Buitenlandse producenten komen daar in de praktijk meestal niet voor in aanmerking.

Er bestaat een groot risico dat elke lidstaat zijn eigen broek gaat ophouden met een eigen, nationaal mechanisme. Deze ongecoördineerde nationale mechanismen druisen in tegen het principe van de interne markt. De noodmaatregelen die TenneT, samen met andere naburige systeembeheerders afgelopen december heeft genomen om de Belgische consument deze winter van elektriciteit te kunnen voorzien, illustreren het belang van internationale coördinatie met betrekking tot leveringszekerheid.

In haar recente communicatie over de Europese Energie Unie stelt de Europese Commissie dat de uitdagingen omtrent leveringszekerheid en de huidige ongecoördineerde ontwikkeling van capaciteitsmechanismen vragen om een aanpassing van het huidige ‘Energy Only’ marktontwerp. ACM ondersteunt dit voornemen van harte. Door het huidige marktmodel, op gecoördineerde wijze, zo aan te passen dat nieuwe producten worden toegevoegd die voorzien in de toenemende behoefte aan flexibiliteit, kunnen partijen die dergelijke flexibiliteit leveren hun investeringen via de markt terugverdienen. Dit biedt meer kansen voor gasgestookte elektriciteitscentrales, elektriciteitsopslagen en verbruikers die door de afname aan te passen ook flexibiliteit kunnen leveren.

ACM ziet in het voorstel om het marktmodel aan te passen een kans om de interne markt vooruit te helpen en marktverstorende interventies - zoals nationale capaciteitsmechanismen - te voorkomen. Indien regionale leveringszekerheidsanalyses uitwijzen dat capaciteitsmechanismen benodigd zijn, dient dat mechanisme open te staan voor energie uit naburige landen.

6. Conclusie

ACM vraagt met het Signaal 2015 aandacht voor een aantal ontwikkelingen die van belang zijn voor haar toezichtstaak. ACM zal actief blijven deelnemen aan het publieke debat en het beleidsproces op deze onderwerpen, maar vanzelfsprekend ook op andere thema’s die binnen haar toezichtstaak vallen.